Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 288 Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 435 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2015

Met deze brief, die in overeenstemming met het Ministerie van Economische Zaken tot stand is gekomen, informeer ik u over de voortgang van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs. Ik zal dit doen aan de hand van de stelselrapportage 2014 van de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, de jaarrapportages die ik heb ontvangen van de VSNU en de Vereniging Hogescholen en het rapport van ISO en LSVb over de effecten van prestatieafspraken dat in oktober 2014 verscheen.
In deze brief ga ik tevens in op de vraag of en hoe wijzigingen van de in 2011 in de hoofdlijnenakkoorden benoemde randvoorwaarden een rol moeten spelen bij de eindbeoordeling in 2016 van de resultaten van de prestatieafspraken. De reviewcommissie heeft hierover op mijn verzoek een advies uitgebracht.

Onderhavige brief heb ik u toegezegd in mijn brieven van 23 december 2014 over de uitkomsten van de midtermreview van de prestatieafspraken (Kamerstuk 31 288, nr. 411) en 2 maart 2015 (Kamerstuk 31 288, nr. 418). De stelselrapportage 2014 en het advies gewijzigde omstandigheden van de reviewcommissie heb ik bijgesloten, evenals de jaarrapportages 2014 van de Vereniging Hogescholen en de VSNU en het rapport «De effecten van de prestatieafspraken – een vervolgonderzoek naar de effecten van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs» van ISO en LSVb[1].

De reviewcommissie stelt jaarlijks een rapportage op over de voortgang van het proces van profilering in het hoger onderwijs en onderzoek op stelselniveau. Dit jaar heeft de reviewcommissie de tweede stelselrapportage uitgebracht. Waar de eerste stelselrapportage (Kamerstuk 31 288, nr. 379) een beeld schetste van waar het hoger onderwijs eind 2015 staat als alle instellingen hun ambities uit de prestatieafspraken waarmaken,

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-31288-435
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

focust deze stelselrapportage zich op de eerste resultaten van de prestatieafspraken op profilering en zwaartepuntvorming en op onderwijskwaliteit en studiesucces. De uitkomsten van de midtermreview zijn een belangrijke bron voor deze stelselrapportage. Andere bronnen zijn de jaarrapportages 2014 van de Vereniging Hogescholen en de VSNU en het rapport van ISO en LSVb over de effecten van prestatieafspraken in het hoger onderwijs. Met mijn brief van 23 december 2014 heb ik u over de uitkomsten van de midtermreview reeds geïnformeerd.

Voortgang profilering

Het beeld dat ik in die brief schetste spreekt nadrukkelijk ook uit de stelselrapportage. Met de uitvoering van de prestatieafspraken op het punt van profilering gaat het goed. De hogescholen en universiteiten spelen actief in op de verschillende doelgroepen met een grote diversiteit aan onderwijstrajecten. Hogescholen zetten daarbij in op nieuwe hbo-masteropleidingen gerelateerd aan de profileringsthema's van de hogeschool. Ook is er aandacht voor 3-jarige trajecten voor vwo'ers, excellentietrajecten en Associate-degreeprogramma's. De universiteiten richten zich met name op excellentietrajecten en verbreding van bacheloropleidingen. Ook maken instellingen scherpe keuzes met betrekking tot zwaartepuntvorming in onderwijs en onderzoek. De reviewcommissie herhaalt in de stelselrapportage wat zij ook al in de brief aangaf waarmee zij de midtermreview-adviezen aan mij aanbood (Kamerstuk 31 288, nr. 411): de profileringsthema's die op instellingsniveau zijn gekozen, zijn in toenemende mate leidend voor de inrichting en herordening van het onderzoeks- en onderwijsaanbod. De internationale concurrentiepositie speelt daarbij een belangrijk rol maar in toenemende mate ook de regionale verankering. Universiteiten en hogescholen werken nationaal en internationaal intensief samen met andere kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De commissie constateert daarnaast dat de prestatieafspraken hebben geleid tot een betere verbinding tussen nationaal beleid en de strategische keuzes van instellingen. De prestatieafspraken hebben volgens de commissie een nieuwe impuls gegeven aan de profilering van het hoger onderwijs en onderzoek, en de ontwikkeling van de Centers of Expertise in het hbo.

De Vereniging Hogescholen schetst in haar jaarrapportage de voortgang van de sectorale verkenningen die in het hoofdlijnenakkoord HBO-raad – OCW zijn afgesproken. In 2014 zijn sectorale verkenningen op de terreinen hoger sociaal-agogisch onderwijs en hoger economisch onderwijs uitgebracht. In dialoog met het beroepenveld wordt zo gewerkt aan onderwijs dat goed aansluit bij actuele ontwikkelingen in de praktijk. Een aansprekend voorbeeld van een succesvolle samenwerking van werkveld en hogescholen is de landelijke herordening van de techniekopleidingen. Deze operatie draagt bij aan een betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en daarnaast aan meer transparantie, vergroting van keuzemogelijkheden voor studenten en de doelmatigheid binnen de sector techniek.

Voortgang onderwijskwaliteit en studiesucces

In haar stelselrapportage 2014 gaat de reviewcommissie ook in op de resultaten op stelselniveau van de inspanningen van de instellingen ten aanzien onderwijskwaliteit en studiesucces. Het gaat om de stand van zaken eind 2013, dus een jaar na het afsluiten van de prestatieafspraken. Ook de jaarrapportage van de VSNU richt zich hierop. Daarin zijn de prestaties van de verschillende universiteiten op de zeven verplichte indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces opgenomen.

Zowel de reviewcommissie als de VSNU zien in de eerste resultaten van de universiteiten aanleiding om hun vertrouwen uit te spreken in de realisatie (eind 2015) van de afgesproken prestaties ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces. Voor veel universiteiten geldt dat er al substantiële vooruitgang is geboekt ten aanzien van de meeste doelstellingen. Voor met name studiesucces is in een aantal gevallen de gestelde ambitie al gerealiseerd. Ik vind het een goed signaal dat de VSNU in haar jaarrapportage aangeeft dat universiteiten die hun doelstellingen ten aanzien van studiesucces al (bijna) hebben behaald zich blijven inspannen om de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en de universiteiten te optimaliseren, studenten zo adequaat mogelijk voor te lichten en het onderwijs zo in te richten dat de studenten het maximale uit zichzelf en de opleiding kunnen halen. Aan de kwaliteit van het onderwijs moeten we blijven werken.

Zoals ik al in mijn brief van 23 december 2014 aangaf en ook door de reviewcommissie was geconstateerd, zien de hogescholen zich geconfronteerd met het volgende trilemma: de opgave om het eindniveau van de bachelor te verhogen en meer studenten naar dat eindniveau te leiden, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van instroom van studenten nog onvoldoende is. Ik wil nogmaals benadrukken dat ik begrip heb voor de hogescholen die, als zij met dit spanningsveld te maken hebben, prioriteit geven aan verhoging van het niveau en daarmee voor kwaliteit boven kwantiteit kiezen. ISO en LSVb geven in hun rapportage een vergelijkbaar signaal af. Zij waarschuwen voor het risico van perverse prikkels wanneer het accent door de instellingen te veel wordt gelegd op het behalen van de kwantitatieve doelstellingen.

Vooralsnog is het algemene beeld voor de hogescholen als het gaat om het verbeteren van het studiesucces niet gunstig. Bij een deel van de hogescholen is weinig vooruitgang geboekt of is er zelfs sprake van achteruitgang ten opzichte van de nulmeting. De Vereniging Hogescholen merkt hierbij op dat dit deels samenhangt met het trilemma, maar deels ook een tijdskwestie is. De ingezette maatregelen zoals de studiekeuzecheck en intensiever onderwijs sorteren pas na een aantal jaar effect en enkele aanpassingen van wet en regelgeving zijn later in werking getreden dan was voorzien. Ten aanzien van studenttevredenheid is bij de hogescholen een positievere ontwikkeling zichtbaar. Voor het verhogen van het opleidingsniveau van docenten is het beeld wisselend. Een aantal hogescholen moet nog een grote slag maken, terwijl een ander deel van de hogescholen het doel al vrijwel heeft behaald. Op het gebied van de kwaliteit en externe validering van toetsing en examinering – ook een belangrijk punt uit het hoofdlijnenakkoord met de HBO-raad – meldt de Vereniging Hogescholen dat de hogescholen voortvarend aan de slag zijn gegaan met de uitwerking van het advies «Vreemde ogen dwingen» van de Commissie Bruijn over externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs. Zo geeft de Vereniging Hogescholen aan dat het advies «Beoordelen is mensenwerk» van deze commissie binnen de vereniging positief is ontvangen en brede verspreiding heeft gekregen. Ik informeer uw Kamer voor de zomer over de stand van zaken ten aanzien van de uitwerking van het advies van de Commissie Bruijn.

De resultaten uit de voortgangsrapportage zijn nog voorlopige resultaten; dat concludeert de reviewcommissie ook. De huidige resultaten geven de universiteiten en hogescholen individueel inzicht in waar men staat om de beoogde doelstellingen te behalen. De voorlopige resultaten kunnen het gesprek binnen de instelling voeden over de koers van de instelling en over verdere initiatieven om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dat is wat mij betreft ook primair het doel van de prestatieafspraken: om dat gesprek te bevorderen, om een kwaliteitscultuur tot stand te brengen.

In mijn brief van 3 maart jl. (Kamerstuk 31 288, nr. 419) heb ik dat zo verwoord: «Met de prestatieafspraken beogen we de kwaliteitscultuur binnen de instellingen te bevorderen en een voortdurend denken over en werken aan onderwijskwaliteit te stimuleren. Om die reden bestaan de prestatieafspraken niet uit uniforme afspraken die voor alle instellingen in gelijke mate gelden, maar hebben alle instellingen hun eigen ambities geformuleerd passend bij hun eigen profiel, context en uitgangssituatie.» ISO en LSVb wijzen in hun rapportage terecht op het belang van betrokkenheid van studenten en medezeggenschap. Nu is voor veel studenten binnen de medezeggenschapsraden niet duidelijk wat de eigen instelling doet om de prestatieafspraak te realiseren, zo geven zij aan. Ook bij de voorbereiding van de midtermreview hadden de studenten beter betrokken willen zijn. Ik hecht veel belang aan een goede betrokkenheid van studenten en docenten. Een kwaliteitscultuur vorm je immers samen. Studenten, docenten en bestuurders vormen samen de onderwijsgemeenschap waarin ieder zijn eigen rol heeft. Een transparante cultuur en het geven van (gelegenheid voor) tegenspraak zijn hierbij van grote betekenis. Door de introductie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting wordt de betrokkenheid van de medezeggenschap verder versterkt. Ik hecht er zeer aan dat instellingen de mogelijkheden op dit punt, voor zover ze dat al niet doen, optimaal benutten.

Eindbeoordeling prestatieafspraken in 2016

In 2014 heb ik instellingen de mogelijkheid gegeven om bij gelegenheid van de midtermreview aan te geven of er veranderde omstandigheden zijn ten opzichte van de situatie zoals voorzien bij de hoofdlijnenakkoorden, die hen belemmeren bij het realiseren van hun ambities uit de prestatieafspraken. De Vereniging Hogescholen en de VSNU hebben in 2014 namens de instellingen hun standpunten hierover aan mij overgebracht. Daarnaast hebben enkele instellingen bij de midtermreview zelfstandig gereageerd. Na overleg met de Vereniging Hogescholen en de VSNU heb ik vorig jaar aan de reviewcommissie advies gevraagd over hoe om te gaan met mogelijke veranderde omstandigheden bij de eindbeoordeling van de prestatieafspraken. Dit advies is bijgevoegd.

Gegeven de grote verscheidenheid aan omstandigheden die door de Vereniging Hogescholen, de VSNU en instellingen naar voren is gebracht, het verschillende gewicht dat wordt toegekend aan de diverse omstandigheden, en het grote belang van de individuele context waarbinnen omstandigheden per instelling uitwerken, acht de reviewcommissie het niet mogelijk om in algemene zin per omstandigheid een uitspraak te doen over de doorwerking en mate van impact. Er is volgens de reviewcommissie echter geen reden om de financiële consequenties die aan de eindbeoordeling van de prestaties op de drie aspecten studiesucces, onderwijskwaliteit en maatregelen verbonden zijn, los te laten. Dat zal ik ook niet doen.

De reviewcommissie adviseert wel om ruimte te bieden voor het «verhaal achter de cijfers» en dus niet mechanisch af te rekenen. Bij de eindbeoordeling door de reviewcommissie zal de commissie per individueel geval beoordelen of gewijzigde omstandigheden inderdaad een negatieve invloed hebben gehad op het behalen van de doelstellingen. Het is aan de individuele instellingen om aan te geven hoe en aannemelijk maken waarom bepaalde onvoorziene omstandigheden tot de opgetreden nadelige effecten hebben geleid.

Ik ben het met deze benadering eens en volg deze lijn dus ook. Ik heb de voorgestelde aanpak ook besproken met de Vereniging Hogescholen, de VSNU en de studentenorganisaties. Naar aanleiding van deze gesprekken

zal ik ervoor waken dat de hiervoor bedoelde «bewijslast» voor instellingen niet leidt tot een te grote belasting van instellingen.

Ten slotte

Met de prestatieafspraken beogen we de kwaliteitscultuur binnen de instellingen te bevorderen en een voortdurend denken over en werken aan onderwijskwaliteit te stimuleren. Ik vertrouw erop dat de hogescholen en universiteiten ook in dit laatste jaar hard zullen blijven werken om hun ambities te realiseren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker